

# Innovaciones en el régimen municipal

## *Innovations in the municipal regime*

Rachadell Manuel

Profesor de Derecho Administrativo y de Finanzas Públicas de la UCV

Recibido: 24/11/05 / Aceptado: 01/03/06

### **Resumen**

El presente trabajo tiene por objeto resaltar las innovaciones que introduce en el ordenamiento jurídico venezolano la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 8 de junio de 2005. Para los efectos se hace análisis comparativo en relación al régimen municipal anterior de: los antecedentes, la estructura organizativa, las competencias, los modos de gestión de los servicios municipales, el régimen de la hacienda, el sistema presupuestario y por último los mecanismos de participación en la gestión local.

**PALABRAS CLAVE:** régimen municipal, reforma, Venezuela, descentralización

### **Abstract**

The following paper is intended to highlight the innovations introduced in the Venezuelan penal regulation by the 8th of June, 2005's Municipal Public Power Organic Law. To achieve this, a comparative analysis is done in relation to the previous municipal regime involving: backgrounds, organizational structure, competences, municipal services management, treasury regime, budgetary system, and last, local administration participation mechanisms.

**KEY WORDS:** municipal regime, reform, Venezuela, decentralization.

El objeto principal de estas consideraciones es resaltar las innovaciones que introduce en el ordenamiento jurídico venezolano la Ley Orgánica del Poder Público Municipal publicada en la Gaceta Oficial N° 38.204 del 08 de junio de 2005. Para esos efectos, debemos tener presente los antecedentes de la actual legislación.

## **Los antecedentes**

Para comenzar debemos señalar que la nueva legislación sobre el Poder Municipal es la continuación de un proceso de cambios que se había iniciado con la promulgación de la Constitución de 1961, cuyas líneas fundamentales son las siguientes:

### **La nueva concepción del Municipio**

En la Constitución de 1961 se había introducido un cambio fundamental en la institución municipal con relación al concepto que existía desde la fundación de la República. En efecto, y para referirnos únicamente al régimen anterior a 1961, es necesario tener presente que el Municipio no era autónomo y ni siquiera tenía personalidad jurídica. La autonomía residía en la Municipalidad, dotada de personalidad jurídica, que estaba formada por el conjunto de Municipios que integraban cada Distrito (artículo 18 de la Constitución de 1953). En el Municipio capital del Distrito había un Concejo Municipal, que ejercía la representación de la Municipalidad, en el que se reunían las funciones de legislación, de administración y de control. Los Municipios eran solamente un ámbito de acción de la Municipalidad y en cada uno de ellos había una Junta Comunal, integrada por tres miembros, que eran designados por el Concejo Municipal. En las leyes estatales se preveía que los Concejos Municipales, independientemente de la población a la que sirvieran, estarían integrados siempre por siete concejales, excepto el del Distrito Federal, que tenía 24 concejales porque se regía por una ley especial. En la Carta Fundamental de 1961 se dispuso que la autonomía debía residir en el Municipio, con lo cual se buscaba hacer coincidir el

Municipio jurídico con el Municipio sociológico, es decir, dotar a las ciudades de una organización autónoma con capacidad para gestionar los asuntos propios de la vida local, para lo cual cada una de ellas debía tener su Concejo Municipal. Por tal razón, la personalidad jurídica y la autonomía se trasladaba de la Municipalidad al Municipio, sin perjuicio de que éste pudiera agruparse con otros Municipios de un mismo centro poblado para formar los Distritos Metropolitanos. En esa misma Constitución se consagró que “La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia” (art. 27), lo cual sentó la base para terminar el uniformismo entre los Municipios, pero se introdujo una Disposición Transitoria, la Primera, conforme a la cual se mantenía el ordenamiento municipal vigente hasta entonces, mientras se dictaba la ley orgánica que debía desarrollar la nueva institucionalidad del Municipio.

### **La promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal**

Pasaron muchos años antes de que se aprobara la que se llamó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual entró en vigencia el 10 de agosto de 1978 y que no solamente tuvo como novedad la de desarrollar los principios constitucionales sobre el Municipio, sino que fue la primer vez que se dictaba una ley nacional para regular los Municipios. Hasta entonces éstos se regían por las normas constitucionales, por las leyes de división político territorial que dictaban los Estados –las que se limitaban a crear los Municipios y sus divisiones internas, con sus respectivos linderos- y por las ordenanzas Municipales.

En la Ley Orgánica de Régimen Municipal (en adelante LORM), a su vez, se dispuso que se mantendría la organización municipal anterior hasta tanto las Asambleas Legislativas, en el período constitucional (de cinco años) que se iniciaba el año próximo (1979), dictaran las leyes sobre división político territorial, en concordancia con los nuevos principios, entre los que se incluyó la integración de los Concejos Municipales con un número variable de concejales, según la población del Municipio. En

el período 1979-1984, no se dictaron las leyes estatales, salvo una excepción, por lo que la reforma se mantuvo congelada. En 1984 se modificó la LORM para prorrogar el lapso previsto para que la reforma entrara en vigencia, y no fue sino hasta 1989 cuando se eligieron concejales en los nuevos municipios autónomos, en el número variable determinado en la ley. De esta forma, de los 714 Municipios (no autónomos) que teníamos a comienzos de 1989, agrupados en 191 Distritos, se pasó a los 337 Municipios con que contamos ahora.<sup>1</sup>

### **Los cambios en el proceso de descentralización**

Con la promulgación de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, en el año 1988 y reformada al año siguiente, se dio inicio en Venezuela a un proceso de descentralización que tuvo su fundamento jurídico en dos disposiciones constitucionales: por una parte, el artículo 22 que autoriza la elección de los Gobernadores cuando así lo dispusiera la ley; y por la otra, el artículo 137 que preveía que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros cada Cámara, podía atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

Como la descentralización auspiciada por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) estuvo centrada en el fortalecimiento de las administraciones estatales, diversos municipalistas expresaron su recelo de que los Municipios perdieran importancia con relación al conjunto de la Administración Pública, pero no fue así. Por el contrario, los Municipios se vieron ampliamente favorecidos por la asignación de mayores recursos, derivados principalmente del aumento del Situado Constitucional, del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Hidrocarburos (LAEE), por una parte, y por la otra, por la dotación de una estructura que promueve la eficiencia, como fue la que se implantó con la creación de la figura del Alcalde, en la reforma de la LORM de 1989.

Pero además, como parte de ese proceso de reformas, se consideró que

era necesario establecer una vinculación mayor entre electores y elegidos en el ámbito municipal, de donde resultó, de un lado, la Enmienda Nº 2 de la Constitución, que se sancionó el 16 de marzo de 1983 y en la cual se estableció que “Para las elecciones de miembros de los Concejos Municipales podrá adoptarse un sistema electoral especial y distinto del que rige para las elecciones de Senadores, Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas” (art. 1º), lo que abrió las puertas para el establecimiento de elementos uninominales en dichas elecciones, sin atenerse a la representación proporcional de los partidos o con atenuación de tal principio. De otro lado, a partir de 1988 se consagró en la legislación electoral que las elecciones municipales debían ser separadas de los comicios nacionales, con el fin de evitar que éstas restaran importancia a aquéllas.

### **Las modificaciones que introduce la Constitución de 1999**

Mientras en la Constitución de 1961 las normas sobre el Municipio aparecían como un Capítulo en el Título I, De la República, su Territorio y su División Política, en la Constitución de 1999 hay cambios importantes en la organización de las materias objeto de regulación. Se consagra el Título IV al Poder Público, en la siguiente forma: en el Capítulo II se regula la competencia del Poder Público Nacional; en el Capítulo III el Poder Público Estatal y en el Capítulo IV el Poder Público Municipal. En la nueva Constitución no se menciona el Poder Público Municipal sino en el nombre del Capítulo y, en cambio, se alude a los Municipios y demás entidades locales, entre las que se incluyen las mancomunidades y modalidades asociativas intergubernamentales (art. 170), los distritos metropolitanos (art. 171) y las parroquias (art. 173).

En la Constitución de 1961 no se determinaba la organización interna de los Municipios, aspecto éste que quedaba referido a lo que dispusiera la ley. En la de 1999 se consagra la figura de los Alcaldes (art. 174), de los Concejos (art. 175), de las Contralorías Municipales (art. 176) y de los concejales (art. 177), que ya existían en la LORM. Con respecto a los Alcaldes y concejales, se expresan las condiciones que se requieren para ser electos y la duración de los mandatos.

En general, la Constitución de 1999 no promueve un cambio en la institución municipal de la magnitud que tuvo la de 1961, aunque sí introduce innovaciones que es necesario destacar, entre ellas las siguientes:

- a) Se elevan al rango constitucional, a veces con modificaciones, regulaciones que estaban en la LORM y en otras leyes:
  - Normas generales sobre el régimen de los distritos metropolitanos.
  - La figura de las parroquias.
  - Regulación sobre los Alcaldes y sobre los Concejos.
  - Regulación sobre la Contraloría Municipal.
  - Régimen general de los ejidos.
  - Enumeración de impuestos, adicionales a los asignados en la Constitución de 1961, que ya tenían los Municipios por la LORM y por otras leyes.
  - Competencia sobre la justicia de paz, que ya existía desde la promulgación de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz, el 20 de diciembre de 1994.
- b) Se introducen regulaciones nuevas sobre:
  - Aclaraciones y limitaciones al poder tributario de los Municipios.
  - Los Distritos Metropolitanos y las Mancomunidades.
  - El Consejo Local de Planificación Pública.
  - Posibilidad de transferencia de servicios de los Estados y Municipios a las comunidades y grupos vecinales y promoción de mecanismos de participación.
  - Participación en el Consejo Federal de Gobierno (aún no regulado ni en funcionamiento).
  - Se les prometen ingresos adicionales derivados del el Fondo de Compensación Interterritorial (aún no creado).
  - Referendos revocatorios de Alcaldes y concejales.

Por otra parte, son aplicables a los Municipios principios contenidos en otros Títulos de la Constitución, como los referidos al derecho y a los medios de participación política (artículos 62 y 70), a las disposiciones generales sobre el Poder Público (artículos 137 al 143), a las normas sobre la función pública (artículos 144 a 149) y al régimen de la Hacienda Pública, tal como lo examinaremos posteriormente.

## La organización de los entes locales en la LOPPM

Dentro del primer año siguiente a la instalación de la Asamblea Nacional ha debido aprobarse “La legislación que desarrolle los principios constitucionales sobre el régimen Municipal” (Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, numeral 7). Con el retardo que había sido censurado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en su sentencia del 6 de noviembre de 2003, declaratoria de la omisión legislativa, se discutió y sancionó en la Asamblea Nacional la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (en adelante LOPPM), que derogó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, vigente desde 1978, su Reglamento Parcial N° 1 sobre la Participación de la Comunidad, así como todas las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales vigentes que contradigan lo establecido en esta Ley.

La LOPPM desarrolla las previsiones constitucionales sobre la materia y reitera muchas de las disposiciones anteriormente vigentes. Es una ley reglamentista, en un grado aún mayor que la LORM, lo que deja poco espacio para la legislación estatal y limita notablemente las posibilidades de auto-organización de los Municipios.

Antes de adentrarnos en el examen de las disposiciones de la LOPPM<sup>2</sup> considero oportuno hacer dos señalamientos de forma. En primer lugar, la ortografía que se utiliza en esta ley en ocasiones difiere de la que adoptó el Constituyente de 1999. Así, en la ley se escribe municipios, concejos municipales, alcaldes, alcaldesas, mientras que la Constitución alude a Municipios, Concejo, Alcaldes, Alcaldesas. Como partimos del principio de que la ley no debe enmendar a la Constitución, utilizaremos la ortografía que aparece en la Carta Fundamental, pero en la transcripción de artículos de la LOPPM dejaremos la forma de escribir del legislador. En segundo lugar, nos separaremos de la Constitución y de la LOPPM en cuanto a la distinción de géneros –excepto cuando se transcriben disposiciones constitucionales o legales, o cuando parezca conveniente hacerlo-, como se hace igualmente en otras leyes recientes, en aras de simplificar y hacer más ligeras las frases, en el entendido de que cuando nos referimos a un cargo público en masculino, ese mismo cargo puede ser también desempeñado por personas de sexo femenino.

En la nueva ley se regulan los Municipios como la figura objeto del más amplio desarrollo entre los entes que integran el Poder Público

Municipal, en el que se incluyen, además, los distritos metropolitanos, las mancomunidades, las parroquias y demás demarcaciones dentro del territorio del Municipio, tales como la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío.

## **Los Municipios**

### **Aspectos generales**

La definición de Municipio que se hace en la Constitución de 1999 y en la LOPPM es sustancialmente igual a la de 1961: “constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley” (art. 158, Const.). En forma similar, los atributos de la autonomía municipal se mantienen iguales: elección de sus autoridades, gestión de las materias de su competencia, la creación, recaudación e inversión de sus ingresos y el principio de que los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes.

En la Constitución de 1961 se preveía la posibilidad de crear diferentes regímenes municipales (“la ley podrá establecer diferentes regímenes...”). En la Constitución de 1999 el mandato se hace imperativo (“la legislación...establecerá”). En el proyecto que dio origen a la LOPPM se determinaba la tipología de los Municipios, pero en la discusión legislativa se suprimió la enumeración de los regímenes diferentes, porque ello obligaba a incluir a los Municipios en uno determinado, lo cual creaba una rigidez innecesaria. En la LOPPM, la definición de esos regímenes se dejó a “la legislación municipal que desarrollen los Consejos Legislativos y los concejos municipales” (art. 47), pero se reguló con algún detalle lo correspondiente al Municipio Indígena, tal como tendremos oportunidad de destacar.

### **La creación de Municipios**

Las condiciones para la creación de Municipios se mantienen iguales, excepto en cuanto a los requisitos de población: anteriormente se exi-

gía para la creación de un Municipio que existiera una población de 10.000 habitantes, pero podía prescindirse de este requisito cuando hubiera “un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes”, siempre y cuando contara con un centro poblado no menor de 2.500 habitantes (art. 17). Según la LOPPM no se requiere de una población mínima en el territorio del Municipio a ser creado, pero debe existir un centro poblado no menor a la media poblacional de los Municipios del Estado, excluidos los dos de mayor población, y si no hay otro Municipio en la entidad para hacer la comparación, se requerirá de una población no menor de 10.000 habitantes (art. 10). Bajo la legislación anterior (art. 22 de la LORM), un Municipio podía dejar de serlo para convertirse en parroquia cuando se mantuviera sin llenar los requisitos legales durante tres años consecutivos, pero la situación existente continuaba mientras la Asamblea Legislativa no modificara la Ley de División Político Territorial del Estado. Ahora los Municipios que no cumplan los requerimientos legales no pueden conservar tal carácter más allá del plazo máximo de un año que tienen los Consejos Legislativos para adecuar la división político territorial a las previsiones de esta ley (art. 285 de la LOPPM). Las nuevas condiciones, más estrictas que las anteriores, se traducirán en una disminución significativa del número de los Municipios actuales, que ascienden a 337.

Los Municipios deben tener capacidad para generar recursos propios, suficientes para atender los gastos de gobierno y administración general y proveer la prestación de servicios mínimos obligatorios (art. 10), los cuales por cierto son ahora determinados por la ley estatal de creación en cada caso (art. 68), aún cuando “La prestación de los servicios de agua potable, de recolección de basura, de alcantarillado de aguas servidas y pluviales, de alumbrado público, de plazas y parques públicos, será obligatoria para todos los municipios” (art. 68). Esa capacidad se determinaba por un estudio técnico que debía hacer el organismo de desarrollo de la región (corporación regional), pero bajo el nuevo régimen debe constar en acta la opinión favorable del órgano rector nacional en la materia de presupuesto público (Oficina Nacional del Presupuesto) y del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (art. 10,3), institución esta última prevista en la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, del 20 de agosto

de 2002, presidida por el Gobernador del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución.

En el procedimiento para la creación, fusión o segregación de Municipios que corresponde a los Consejos Legislativos de los Estados, mediante ley, se distinguen diversos regímenes:

#### *Un régimen general*

En este régimen se incluye que la iniciativa de la ley corresponde a un número de electores con residencia en los municipios a los cuales pertenece el territorio afectado, no menor del 15% del Registro Electoral Permanente, o al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, o a los Concejos Municipales que estén comprendidos en el territorio afectado, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, o al respectivo Gobernador, con la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo Legislativo o a los Alcaldes con la anuencia de los Consejos Locales de Planificación Pública (art. 10).

Con relación al régimen anterior estos requerimientos para la iniciativa son más flexibles en algunos aspectos (antes se requería del 20% de los electores que residan en la jurisdicción de la comunidad o comunidades afectadas), pero en general son más estrictos, dada la exigencia de mayorías calificadas en los Consejos Legislativos o en los Concejos Municipales. Como novedad se observa la atribución de la iniciativa a los Alcaldes y Gobernadores, que antes no la tenían, siempre que obtengan la aprobación o la anuencia de los órganos colegiados indicados.

Pero el aspecto más innovador de la nueva ley en esta materia es sin duda la exigencia de la aprobación del proyecto de ley de creación, fusión o segregación de Municipios mediante referéndum, donde participarán los electores de los Municipios involucrados, para lo cual se requiere que concurran al proceso, al menos, el 25% de ellos y que el voto favorable al proyecto sea mayor al 50% de los consignados. Este requisito significa, en la práctica, que se prohíbe la creación de nuevos Municipios bajo el régimen general, porque las poblaciones son renuentes a que se suprima el Municipio a que pertenecen o a que se segreguen espacios de ese Municipios para crear nuevos entes locales.

*Régimen particular para los Municipios indígenas*

Sólo serán creados previa solicitud de los pueblos y comunidades u organizaciones indígenas, formulada ante el respectivo Consejo Legislativo, atendiendo a las condiciones geográficas, poblacionales, elementos históricos y socioculturales de esos pueblos y comunidades (art. 11). No se especifica en la ley la necesidad de obtener las opiniones favorables de los órganos nacionales de presupuesto y planificación ni de lograr la mayoría calificada en el parlamento regional, pero consideramos que no podría prescindirse de ellos, así como tampoco de la aprobación por referéndum del proyecto de ley, dado que el régimen especial sólo se refiere a la iniciativa del proyecto, no al proceso de aprobación del mismo. No obstante, si la idea del legislador –o de quien aplique la norma– fuera facilitar la creación de estos Municipios, una interpretación en sentido contrario al indicado podría imponerse.

*Municipios de régimen especial*

En este caso la especialidad consiste, en primer lugar, en que existan razones de interés nacional relativas al desarrollo fronterizo o exigencias especiales, derivadas del plan de desarrollo económico social de la Nación; en segundo lugar, en que la iniciativa se reserva exclusivamente al Presidente de la República en Consejo de Ministros y, en tercer lugar, en que se exime del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 10 de la ley. La ley sancionada por el Consejo Legislativo no estaría sometida a la exigencia de una mayoría calificada ni se requeriría de su aprobación por referéndum, dado los altos intereses que se han invocado.

De las consideraciones anteriores se desprende, por una parte, que algunos Municipios perderán la condición de tales y, por la otra, que, dejando a salvo el supuesto de los Municipios indígenas, no se crearán nuevos Municipios sino cuando así lo disponga el Presidente de la República.

**Las competencias municipales**

Las competencias municipales se enumeran en la Constitución anterior en forma enunciativa y global, mientras que en la de 1999 se hace

de modo exhaustivo (art. 178), incorporando al texto constitucional las competencias que se habían desagregado en la LORM y en otras leyes. En la LOPPM (art. 55) se introduce como novedad la clasificación de las competencias municipales en cuatro clases:

1. Competencias propias del Municipio (art. 56), incluyendo en ésta la justicia de paz creada según la ley orgánica de 1994 y la promoción de la participación ciudadana.
2. Competencias concurrentes que les asignen como tales la Constitución, las leyes de base y las leyes de desarrollo.
3. Competencias descentralizadas: las que le transfieran el Poder Nacional y los Estados, de acuerdo a las previsiones constitucionales, de las leyes de base y de las leyes de desarrollo.
4. Competencias delegadas: las que provienen del Poder Nacional o de los Estados bajo esta figura y que sean aceptadas por los Municipios.

Esta clasificación de competencias proviene de la experiencia de la descentralización (competencias concurrentes o transferidas) que se había comenzado desde 1990, y de la aplicación de figuras que, como la delegación, habían sido desarrolladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En este aspecto nos abstendremos de examinar las competencias en particular, para no desbordar el propósito de las presentes consideraciones. No obstante, debemos indicar que no encontramos ninguna competencia en la nueva legislación que pueda ser calificada de novedosa.

### **Los modos de gestión de los servicios municipales**

En la LOPPM (art. 69) se reitera la forma de prestación de los servicios públicos municipales que se regulaba en la LORM: por las mismas autoridades municipales, mediante órganos que dependan jerárquicamente de ellas (desconcentración), utilizando formas de descentralización funcional (institutos autónomos o empresas municipales) o a través de contratos con particulares (concesiones). En esta ley se consagra la obligación de los Municipios de promover la desconcentración del gobierno y administración, así como la descentralización para la prestación de

los servicios, y se dispone que en los procesos de desconcentración se establecerán formas efectivas de participación ciudadana (art. 71).

En el Capítulo sobre los modos de gestión encontramos innovaciones que es conveniente subrayar:

- En primer lugar, los Municipios están en la obligación de estimular la creación de empresas de economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas, y de promover la constitución de empresas autogestionarias y cogestionarias, para facilitar la participación de los trabajadores y de las comunidades y garantizar la participación ciudadana en la gestión municipal (art. 70).
- En segundo lugar, en cuanto a la descentralización funcional, se aclara que la iniciativa para la discusión de ordenanzas de creación de institutos autónomos no puede provenir de la cámara municipal sino del Alcalde, que a éste compete la creación de personas jurídicas de derecho privado (sociedades, fundaciones o asociaciones civiles), y que en todos los procedimientos de creación de tales figuras se exige que conste la opinión previa del Síndico Procurador y del Contralor Municipal (art. 72). Cuando se trate de crear empresas para prestar servicios municipales, éstas pueden ser de propiedad exclusiva del Municipio o de economía mixta.

## **La organización interna de los Municipios**

Según la nueva ley “El Poder Público Municipal se ejerce a través de cuatro funciones: la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración; la función deliberante que corresponde al Concejo Municipal integrado por concejales y concejalas. La función de control fiscal corresponderá a la Contraloría Municipal, en los términos establecidos en la ley y su ordenanza. Y la función de planificación, que será ejercida en corresponsabilidad con el Consejo Local de Planificación Pública” (art. 75). En los principios de la organización administrativa municipal hay pocos cambios: las ordenanzas desarrollarán los principios contenidos en la Constitución y en las leyes; cada Municipio establecerá por ordenanza el Estatuto de la Función Pública Municipal (art. 78), dentro del marco

constitucional y legal (la Ley del Estatuto de la Función Pública contiene diversas regulaciones aplicables al ámbito municipal); por ley orgánica se regularán las modalidades y límites de las remuneraciones de Alcaldes y concejales, lo que significa que se mantiene en vigencia la Ley Orgánica de Emolumentos para Altos Funcionarios y Funcionarias de los Estados y Municipios (art. 79); es igual el régimen de las incompatibilidades (art. 81) y el de la prohibición de postulaciones para los cargos electivos (art. 83).

Con respecto a las condiciones que deben reunir las autoridades municipales hay un aspecto que merece destacarse. En la Constitución de 1961 no se regulaba la organización interna de los Municipios, por que lo que no se mencionaba a los concejales y mucho menos a los Alcaldes, que no existían inicialmente. Por esta razón, no se determinaban los requisitos para el desempeño de estos cargos. Cuando se elabora la LORM no se pueden establecer requisitos de edad para los concejales, ni tampoco para los Alcaldes -cuando se crea esta figura en la reforma de 1989-, diferentes a la de ser mayores de edad, porque se consideró que una ley que impusiera una edad superior podía ser tachada de inconstitucional, toda vez que consagraría limitaciones para el ejercicio de derechos políticos que no estaban en la Constitución. Con la promulgación de la Constitución de 1999 la situación cambia. Con respecto a los Alcaldes, se dispone en la Ley Fundamental que "Para ser Alcalde o Alcaldesa se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar". Por ello, en la LOPPM (art. 85) se reiteran esas exigencias y se agregan dos condiciones: que deben tener su residencia en el Municipio durante al menos los tres últimos años previos a su elección y que en los Municipios fronterizos deben ser venezolanos por nacimiento y sin ninguna otra nacionalidad. Con respecto a la inclusión de requisitos que no estaban en la Constitución debemos aclarar que en ésta se dispone, por una parte, que "La ley nacional podrá establecer principios, condiciones y requisitos de residencia, prohibiciones, causales de inhabilitación e incompatibilidades para la postulación y ejercicio de las funciones de alcaldes o alcaldesas y concejales o concejalas" (Art. 177), y por la otra que las condiciones de elegibilidad de los concejales serán las determinadas por la ley (art. 175). Con ese fundamento, se consagró en la LOPPM que para ser concejal se requiere la edad de veintidós

años, además de las condiciones de residencia y de la nacionalidad única en los Municipios fronterizos (art. 93).

El período de las autoridades municipales electas es de cuatro años, como lo había dispuesto la Constitución (desde la LORM era de tres años y antes de ésta el período era igual al presidencial), y las elecciones deberán ser necesariamente separadas de las que se realicen para elegir los órganos del Poder Nacional; cuando pudiera plantearse la coincidencia, aquélla quedará diferida por un lapso no menor de seis meses ni mayor de un año, según la decisión que tome el órgano electoral nacional (art. 82).

### **El Ejecutivo Municipal**

El Alcalde es la primera autoridad civil y política de la jurisdicción municipal. Al igual que los concejales, es electo por votación universal, directa y secreta, y a diferencia de éstos, sólo puede ser reelegido por una sola vez. Las condiciones para ser Alcalde están establecidos en la Constitución y ratificados en la LOPPM (art. 85), lo que incluye, en el supuesto de que el candidato sea venezolano por naturalización, la residencia ininterrumpida en el país por 15 años, por lo menos, previos al ejercicio. En el caso de los municipios fronterizos, como ya se dijo, se exige la nacionalidad venezolana por nacimiento, sin otra nacionalidad, lo cual constituye una novedad y se deriva de la autorización de la doble o múltiple nacionalidad que hace la Constitución de 1999, que antes no existía.

La figura del Alcalde que se regula en la LOPPM es sustancialmente la misma de la LORM y sus competencias son similares. Como particularidades de alguna importancia merecen destacarse las siguientes:

En primer lugar, los candidatos a Alcalde deben someter a consideración de los electores los lineamientos de sus programas de gobierno respectivos. El que sea electo deberá incorporar esos lineamientos en la propuesta de plan municipal del desarrollo (art. 86).

En segundo lugar, el Alcalde ahora no preside el Concejo Municipal sino que esa función le corresponde a un concejal (art. 86).

En tercer lugar, se incorporan obligaciones del Alcalde sobre los temas de la planificación y del registro civil, que ya estaban consagradas en

leyes vigentes, y se le insta a promover la participación ciudadana y la educación para la participación. En cuarto lugar, se califica de falta grave el incumplimiento de la obligación del Alcalde de presentar oportunamente la rendición de cuentas sobre su gestión al Concejo Municipal o a la Contraloría Municipal y de presentar la rendición pública de cuentas, lo cual puede dar lugar a la intervención del Ministerio Público o de la Contraloría General de la República, según el caso (art. 91). En quinto lugar, se suprime la norma de la LORM conforme a la cual “El Alcalde y los Concejales no podrán ser detenidos policialmente sino por orden escrita y motivada del Gobernador del Estado” (art. 64), lo cual hace más vulnerable la condición de estos funcionarios, quienes no disfrutaban de la prerrogativa del antejuicio de mérito.

Por último, debemos indicar que el Alcalde no queda suspendido en el ejercicio del cargo por la improbación de su Memoria y Cuenta (que ahora aparece dividida: la memoria, llamada informe de su gestión, se presenta ante el Concejo y la Cuenta ante la Contraloría Municipal), como ocurría bajo el imperio de la LORM (art. 69), cuando tal acto se adoptaba por una mayoría de, al menos, las tres cuartas partes de los integrantes del Concejo Municipal. En cambio, son aplicables al Alcalde, así como a los concejales, la norma del artículo 72 de la Constitución sobre la revocatoria del mandato de los cargos de elección popular.

## El Concejo Municipal

En la Constitución se menciona en dos oportunidades al órgano legislativo del Municipio (artículos 175 y 176) y se le denomina “el Concejo”. Podría pensarse que -puesto que cuando Concejo se escribe “c” en el medio se alude siempre a un órgano municipal, lo que hace innecesario que se le agregue el adjetivo “municipal”- ello llevaría al legislador a referirse en la LOPPM al Concejo sin añadido alguno, pero no fue así. Por otra parte, la LOPPM evita usar la expresión “Cámara” para referirse al órgano colegiado municipal o metropolitano, a diferencia de la LORM, donde se utilizaba aquella expresión como sinónimo de Concejo o Cabildo, según el caso (artículos 56, 151, 159, 163, 171, 175).

El Concejo Municipal, ahora presidido por un concejal o una concejala, se modifica en cuanto al número de sus miembros (art. 94): se mantiene

un mínimo de 5 concejales que se eligen en los Municipios de hasta 15.000 habitantes, pero el número máximo es de 13 concejales en los Municipios de 600.000 habitantes y más, cuando anteriormente el máximo era de 17 concejales en los Municipios que tuvieran más de 1.000.000 de habitantes. Los requisitos para ser concejal son similares a las que existían bajo la LORM, pero se exige la edad de 21 años y la residencia de más de 10 años, cuando se trata de venezolanos por naturalización y son electos en Municipios fronterizos. Esto significa que a los concejales, a diferencia de los Alcaldes, no se les exige tener una nacionalidad única para ejercer sus cargos en Municipios fronterizos. El requisito de residencia en los demás casos se mantiene igual: 3 años anteriores a la elección, por lo menos.

En líneas generales, el Concejo Municipal de la LOPPM es igual al que existía anteriormente, con las siguientes modificaciones dignas de destacar: En primer lugar, el Concejo Municipal tiene sus propias partidas de gastos, que deben ser ejecutadas por su Presidente, lo que le garantiza una mayor autonomía frente al Alcalde. En segundo lugar, se incluyen funciones nuevas como son las siguientes:

- Funciones de consulta a las comunidades y sus organizaciones sobre las ordenanzas a ser discutidas, incluida la del Reglamento Interior y de Debates, así como la participación ciudadana en el proceso de formación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública municipal.
- Funciones relacionadas con la planificación, como aprobar el Plan Municipal de Desarrollo y el Plan de Inversión Municipal, que son adicionales a los planes urbanísticos; y con la descentralización, como la de aceptar la delegación o transferencia de competencias que le hagan al Municipio.
- Se incluyen nuevas competencias, tales como: aprobar el cambio de nombre del Municipio, que antes requería de una modificación de la Ley de División Política territorial que sancionaban los Consejos Legislativos o imponer, conforme a la legislación nacional, las sanciones de suspensión o inhabilitación para ejercer los cargos de concejal o concejala.
- Se consagra la obligación de los concejales de presentar, dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal respectivo, de manera organiza-

da y pública a los electores de la jurisdicción, la rendición de su gestión (sic) legislativa y política del año inmediatamente anterior.

En la LOPPM se regulan las funciones del Presidente del Concejo Municipal (art. 96), y entre estas merece destacarse la de presentar trimestralmente al contralor municipal un informe detallado de su gestión y del patrimonio que administra con la descripción y justificación de su utilización y gastos, el cual pondrá a disposición de los ciudadanos y ciudadanas en las oficinas correspondientes.

El régimen de los concejales tiene pocos cambios que reseñar, nos referiremos particularmente al tema de las remuneraciones que les corresponden. En la LORM se disponía expresamente que “Los concejales no devengarán sueldos, solo percibirán dietas por asistencia a las sesiones de la Cámara y de las Comisiones, de conformidad con lo establecido en el artículo 159 de esta Ley” (art. 56). Por su parte, en el artículo antes citado se pautaba lo siguiente:

**Artículo 159** De las sesiones ordinarias o extraordinarias que celebre el Concejo o Cabildo, o las Comisiones Permanentes durante el mes, solo podrán ser remuneradas hasta cuatro (4) sesiones de las Cámaras y dos (2) de las Comisiones, si el Cuerpo esta integrado por cinco (5), siete (7) o nueve (9) Concejales; y hasta seis (6) sesiones de la Cámara y cuatro (4) o nueve (9). Si la Cámara o las Comisiones Permanentes celebraren un número mayor de sesiones mensuales, solo se remuneraran las anteriores señaladas.

Perderá la dieta el Concejál que se retire antes de finalizar la respectiva sesión sin permiso de quien la presida”.

Entonces, ya que se limitaban las prerrogativas de los concejales, existía la expectativa de que se otorgara a éstos el *status* de funcionarios públicos, el disfrute de un sueldo fijo y la posibilidad de acceder a sistemas de seguridad social, de prestaciones sociales y de jubilación, al menos en los Municipios de tamaño superior al promedio. No obstante, del numeral 21 del artículo 95 de la LOPPM, conforme al cual el incumplimiento de los concejales en su obligación de presentar a los electores la rendición

de su gestión, se sancionará con la suspensión de la dieta hasta su presentación, se desprende que el legislador ha optado por mantener el sistema de dietas, pero sin las limitaciones del número de sesiones remuneradas que establecía la LORM, dado que ésta fue derogada. No obstante, esta norma luce contradictoria con lo dispuesto en el artículo 79 de la LOPPM, la cual remite a la ley orgánica que rige la materia la determinación de “la modalidad y el límite de las remuneraciones que correspondan por el desempeño de la función pública de alcalde o alcaldesa, de los concejales o concejalas y, de los miembros de las juntas parroquiales”. Esa ley es actualmente la Ley Orgánica de Emolumentos para Altos Funcionarios y Funcionarias de los Estados y Municipios, del 23 de marzo de 2002, en la cual no se consagra la figura de la dieta sino que se alude, con relación a los concejales, a remuneraciones o a emolumentos, que éstos perciben dentro de los límites cuantitativos que se establecen en dicha ley orgánica.

Por estas consideraciones estimamos que, en una reforma de la Ley Orgánica que venimos de citar, podría establecerse una modalidad de remuneración para los concejales que esté acorde con las características del cargo, que en la mayor parte de los Municipios requiere de una dedicación integral.

En otro orden de ideas, en la LOPPM se incluye, entre las atribuciones de los Concejos Municipales, la de “Imponer, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y las leyes, las sanciones de suspensión e inhabilitación para el desempeño del cargo de concejal o concejala” (art. 95, numeral 16). A este respecto se observa que ni en la Constitución ni en la LOPPM están previstas estas sanciones con respecto a los concejales. Podría pensarse que la norma se refiere a la facultad que se asigna a la Contraloría General de la República en la ley que rige sus funciones de “imponer, atendiendo a la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince años...” (art. 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal). No obstante, no lo consideramos así por las siguientes razones:

En primer lugar, sostenemos el criterio de que la inhabilitación aludida, así como la sanción de destitución y las demás que se derivan de la res-

ponsabilidad administrativa, no son aplicables a los funcionarios electos, para no referirnos, en general, a la posible inconstitucionalidad de la disposición. En particular, la destitución y la inhabilitación de funcionarios electos constituyen limitaciones al ejercicio de derechos políticos, que sólo pueden estar consagradas en la misma Constitución, en la cual se expresa que “No podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados o condenadas por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito” (art. 65). La responsabilidad que impone el organismo contralor es administrativa en un doble sentido: por una parte, porque se refiere al incumplimiento de tareas administrativas por funcionarios públicos; por la otra, porque se declara mediante un acto administrativo. En cambio, la inhabilitación de funcionarios electos sólo puede ser decidida por actos judiciales, en los estrictos casos a que se refiere la norma constitucional transcrita.

En segundo lugar, la norma que comentamos menciona que la sanción de suspensión y la de inhabilitación (que aluden a dos supuestos diferentes), las impone el Concejo Municipal a los concejales, lo cual carece de toda base constitucional y legal. Pero además, la disposición a que nos referimos es peligrosa, porque en el funcionamiento del órgano colegiado una mayoría de concejales podría considerarse autorizada para suspender o inhabilitar a un concejal, sea por razones políticas –que sería lo más frecuente- o por cualesquiera otras. En definitiva, todo intento de aplicar esta disposición debe considerarse atentatoria contra los derechos políticos de los concejales y como violatoria de la autonomía municipal.

### **La Contraloría Municipal**

En la Constitución de 1999 se había otorgado a la Contraloría Municipal rango constitucional, se habían definido sus funciones básicas y se había establecido que el titular del órgano debía ser designado por el Concejo mediante concurso público (art. 176). En la LOPPM se desarrollan las competencias de la Contraloría Municipal en el artículo 102 y siguientes, las cuales son las normales en este tipo de órganos. En lugar de ha-

cer la consideración detallada de esas competencias, formularemos una apreciación de conjunto sobre la función contralora municipal.

Bajo la Constitución de 1961, la Contraloría General de la República era “órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus funciones” (art. 236). Este concepto se aplicaba a las contralorías de las demás personas públicas territoriales. En la Constitución de 1999 se mantiene la autonomía de la Contraloría, pero se le suprime carácter de órgano auxiliar del Poder Legislativo. A partir de ese momento la función contralora no depende de la representación popular sino que se la vincula con el Poder Ciudadano y se la mantiene a cargo de un órgano que no recibe la investidura directamente de los electores. Ello tiene diversas consecuencias jurídicas y políticas que se manifiestan en el ámbito municipal. La LOPPM (art. 75) dispone que el Poder Público Municipal se ejerce a través de cuatro funciones, y pone a cargo de la Contraloría Municipal la titularidad de la función contralora, por lo que la cámara municipal se queda únicamente con la función legislativa. No obstante, contradictoriamente, se incluye entre las atribuciones del Concejo Municipal “Ejercer funciones de control sobre el gobierno y la administración pública municipal” (art. 95,20). Por otra parte, en el artículo 130 de la misma ley se asigna al Alcalde la responsabilidad de la administración de la Hacienda Pública Municipal “sin perjuicio del régimen de control atribuido al Concejo Municipal, al Consejo Local de Planificación Pública, a la Contraloría Municipal y al control ciudadano”. De modo que no es cierto que la función de control sea privativa de la Contraloría Municipal, sino que está compartida entre ésta, la cámara municipal, otras instituciones y las comunidades. Esta ambigüedad, que conduce a que tanto los Gobernadores como los alcaldes no rindan la cuenta de su gestión ante la representación popular sino ante la Contraloría respectiva, lo cual transforma un acto político en una actividad técnica (al menos aparentemente), en desmedro de la democracia, así como la desvinculación de la Contraloría de su relación con el órgano legislativo, resultan inconvenientes en nuestro criterio, y así lo confirma la evolución de las actividades de control, caracterizadas por una pérdida de efectividad.

## El Consejo Local de Planificación Pública

Esta figura había sido creada en el artículo 182 de la Constitución de 1999, como un órgano presidido por el Alcalde e integrado por los concejales, los presidentes de las Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada.

Las competencias de los consejos mencionados se desarrollan inicialmente en el Decreto con Rango de Ley Orgánica de Planificación y luego en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y en la LOPPM. En esta última se crean los consejos parroquiales y comunales de planificación pública y se remite a la ordenanza correspondiente lo relativo a la integración, organización y funcionamiento de estas “instancias del Consejo Local”, dentro de los lineamientos de la LOPPM (art. 113).

Los órganos auxiliares: la Secretaría, la Sindicatura y el Cronista del Municipio.

El Capítulo VI del Título IV de la LOPPM se destina a la regulación de los “Órganos Auxiliares”. No vemos la necesidad de que figuras administrativas como la Secretaría o el Cronista del Municipio hayan sido creadas y reguladas en una ley nacional sobre el Poder Público Municipal, cuando tales órganos o tales funciones pueden perfectamente ser organizados mediante ordenanzas municipales.

En cambio, la Sindicatura no es un órgano auxiliar ni cumple sólo funciones internas al Municipio, sino que tiene atribuidas competencias que se relacionan con la representación del Municipio en instancias judiciales y en la formulación de denuncias de hechos ilícitos en que incurran funcionarios o empleados en el ejercicio de sus funciones, por lo que un fundamento legal a estas atribuciones parecía necesario.

## Los Distritos Metropolitanos

En la Constitución de 1961 se disponía escuetamente que “Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos” (art. 27), y con esta base en la LORM se había introducido la figura de los distritos metropolitanos como “entidades de carácter público formadas por la agrupación de dos o más Municipios en razón de la conturbación de sus centros urba-

nos capitales, en forma tal que han llegado a constituir una unidad urbana económica y social con más de doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes” (art. 24). Pero además, en la LORM se incluía una amplia regulación sobre esta figura, que comprendía normas sobre la iniciativa para su creación, sobre sus ingresos y sobre su organización y régimen de gobierno. No obstante, bajo el imperio de esta legislación no se llegó a crear ningún Distrito Metropolitano.

En la Constitución de 1999 se regula en dos artículos esta figura, que se permite crear “Cuando dos o más Municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana” (art. 171). Según la Constitución, el régimen jurídico de los Distritos Metropolitanos es definido así: por una parte, en la ley orgánica (ahora la LOPPM) se debe garantizar el carácter democrático y participativo de su gobierno, se deben establecer sus competencias funcionales y el régimen fiscal, financiero y de control, a cuyo efecto podrán establecerse diferentes regímenes atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y social, situación geográfica y otros de importancia. Además, la ley orgánica debe asegurar la participación de los Municipios que integran este tipo de distrito en los órganos de gobierno metropolitano y dictar el régimen de las consultas populares que decidan la vinculación de estos últimos al distrito metropolitano. Por otra parte, la fijación de límites, organización y competencias de los Distritos Metropolitanos en particular, dentro del marco establecido por la ley orgánica, corresponde al Consejo Legislativo respectivo, cuando previamente ha obtenido un pronunciamiento favorable mediante consulta popular de la población afectada, excepto cuando los Municipios que deseen constituirse en Distrito Metropolitano pertenezcan a entidades federales distintas, en cuyo caso su creación y organización corresponderá a la Asamblea Nacional (art. 172).

En nuestro país existe un ejemplo de este tipo de figura: el Distrito Metropolitano de Caracas, creado y organizado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante ley especial, atendiendo al mandato que ella misma se había dado (artículo 18 y Disposición Transitoria Primera de la Constitución), y en el cual se incluyeron los Municipios Libertador del Distrito Capital y Sucre, Chacao, Baruta y El Hatillo del

Estado Miranda.<sup>3</sup> En este caso, la adopción de la figura del Distrito Metropolitano, a cargo de un Alcalde Metropolitano y de un Cabildo Metropolitano, fue la forma que encontró el Constituyente para coordinar los servicios municipales en el área metropolitana de Caracas, en el entendido de que no se trata de una entidad federal diferente, por una parte, porque lo que se crea es un gobierno municipal a dos niveles, y por la otra, porque según la misma Constitución se prohíbe desmembrar el Estado Miranda.

Adicionalmente debemos señalar que la Asamblea Nacional creó una figura con elementos organizativos similares al dictar la Ley Especial que crea el Distrito del Alto Apure, de fecha 18 de octubre de 2001, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 3 de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución. En este caso el propósito no fue el de reorganizar la prestación de servicios públicos municipales en un área urbana, sino el de instituir una autoridad para coordinar las actuaciones municipales y nacionales en los Municipios Páez y Rómulo Gallegos del Estado mencionado, a cargo de un Alcalde Distrital y de un Cabildo Distrital, en una zona donde existen situaciones conflictivas derivadas del narcotráfico, la guerrilla y la contraguerrilla colombiana, el abigeato, el contrabando y la inmigración ilegal, las cuales no habían sido atendidas debidamente desde la capital del Estado, ubicada en otro extremo de la entidad federal. La fórmula que se plasmó en la Ley significa, en la práctica, la creación no de una autoridad municipal sino de una nueva entidad federal, dada la desvinculación que se consagra entre las autoridades distritales y las del Estado a que pertenecen. Por tal razón podría considerarse que la regulación adoptada lesiona el principio del federalismo consagrado en la Carta Fundamental.

Ahora bien, volviendo a la figura de los Distritos Metropolitanos en general es oportuno destacar las siguientes regulaciones:

Esta figura aparece reservada en la LOPPM a los casos en que “dos o más Municipios tengan entre sí relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto urbano las características de un área metropolitana, y que hayan desarrollado previamente experiencias de mancomunidades durante al menos dos períodos municipales continuos, podrán organizarse en Distrito Metropolitano” (art. 20). La exigencia de experiencias previas de mancomunidad limita grandemente la posibilidad de

organizar estas figuras, dado que entre nosotros las mancomunidades han sido y son casi inexistentes.

La creación del Distrito Metropolitano corresponde al Consejo Legislativo mediante ley, pero si los Municipios pertenecen a entidades federales distintas la iniciativa corresponderá a la Asamblea Nacional, tal como lo había dispuesto la Constitución (art. 172). Los requisitos de la iniciativa para crear estas figuras son iguales a los establecidos para la creación de Municipios y también se exigen los informes técnicos y la consulta popular, pero con la particularidad de que ésta es previa a la discusión del proyecto de ley. La iniciativa deberá ser presentada (sic) dentro de los dos primeros años del período del poder público municipal y la ley sancionada deberá ser publicada para que sea efectiva la elección de nuevas autoridades distritales, por lo menos con un año de anticipación a la fecha del proceso comicial (art. 22). Ese plazo es diferente al establecido para la publicación de leyes sobre creación, fusión o segregación de Municipios, lo cual debe hacerse con al menos seis meses de anticipación a la fecha de las elecciones para un nuevo período municipal (art. 15). Consideramos que, dados los requisitos para la iniciativa de creación de Distritos Metropolitanos, la exigencia de la consulta popular y los problemas que se han suscitado en el funcionamiento del Distrito Metropolitano de Caracas, no será fácil que se creen entes locales de esta naturaleza.

En la ley de creación de un Distrito Metropolitano se regulará la organización de éste, sus competencias y los aportes que darán los Municipios involucrados para el financiamiento de los servicios que se le atribuyen. Anteriormente, en la LORM se determinaba el porcentaje de los recursos municipales (50% del Situado y 50% de los ingresos propios) que debían asignarse al ámbito metropolitano, sin definirse las competencias de este ámbito, y también se regulaban las autoridades metropolitanas y sus competencias. No obstante, en la LOPPM (art. 24) se consignan algunas disposiciones básicas sobre la organización de los Distritos Metropolitanos, tales como las siguientes:

Existirá un órgano de gobierno y administración, cuya denominación deberá ser establecida en la ley de creación (en la LORM era el Alcalde Metropolitano, nombre que se tomó para el régimen especial de Caracas). La función legislativa será ejercida por el Consejo Metropolitano (con

“s” en el medio), el cual estará integrado de la manera que se establezca en la ley de creación del respectivo distrito (según la LORM, la funciones deliberante, normativa y de control en los distritos metropolitanos correspondían al Cabildo). El cambio de la denominación del órgano legislativo y la falta de determinación sobre el nombre del órgano ejecutivo puede atribuirse al deseo del legislador de no repetir denominaciones que se asignaron al régimen especial de Caracas, a pesar de que éstas se tomaron del régimen general de los distritos metropolitanos que existía bajo la LORM.

En la LOPPM se establecen normas generales sobre los ingresos de los Distritos Metropolitanos (artículos 25 y 26), pero no se precisan los porcentajes con que deben contribuir los Municipios a su sostenimiento, como sí se hacía en la LORM.

Por último, se consignan en la LOPPM algunas disposiciones sobre el régimen transitorio que se produce cuando se crea un Distrito Metropolitano (artículos 27 y 28) y se hacen extensivos a éstos las demás normas contenidas en dicha ley, incluidas las relativas a los privilegios y prerrogativas (artículo 29).

## **Las parroquias y otras entidades locales**

En la Ley Fundamental que nos rige la figura de la parroquia adquiere rango Constitucional (art. 173). Su objeto, se dice en esta norma, es el de promover la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos. Pero ni en la Constitución ni en la LOPPM el perfil jurídico administrativo de la parroquia aparece claro, como tampoco lo estaba en la LORM. Por una parte, se califica a las parroquias como entidades locales, al incluirse entre “otras entidades locales”, de modo que puede sostenerse que son personas jurídicas. Cuando el Concejo Municipal decide crear parroquias mediante ordenanza aprobada por las tres cuartas partes de sus integrantes, debe especificar “la organización, funciones, atribuciones y recursos que se les confieran” (art. 31, LOPPM), y debe indicar “Los recursos humanos y de equipos asignados a la parroquia u otra entidad local territorial, y los medios necesarios par su eficaz ejecución”. Asimismo, en la ordenanza de creación de la parroquia se deberá indi-

car “La asignación del ingreso propio del Municipio que tendrá carácter de ingreso de la parroquia” (art. 34,4), todo lo cual hace pensar que las parroquias tienen un presupuesto y una administración propias.

Pero por otra parte, se les define como “demarcaciones creadas con el objeto de desconcentrar la gestión municipal” (art. 30), mas no “descentralizar”, lo que autoriza a sostener que son órganos de los Municipios carentes de personalidad jurídica y, por tanto, de presupuesto. En este sentido se dispone en el artículo 39 de la LOPPM que “El presupuesto municipal de cada ejercicio fiscal incorporará los planes, programas, proyectos encomendados a la parroquia o a la entidad local territorial, con previsión de los respectivos créditos...” En nuestro criterio, esta norma despeja la incógnita: las parroquias son órganos dependientes del Municipio, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, y al calificarlas como “entidades locales territoriales” se hace un uso poco técnico de la expresión, puesto que en derecho los entes o entidades son personas jurídicas, a diferencia de los órganos desconcentrados. De allí se desprende que, por ejemplo, las parroquias no tienen empleados ni bienes propios ni pueden ser demandadas en juicio.

Las competencias de las parroquias son de apoyo a las actividades de los Municipios, por lo que la enumeración de sus facultades siempre se refieren a “promover”, “auspiciar”, “ayudar”, “cooperar” u otras por el estilo, y pueden recibir delegación de los alcaldes, de acuerdo a las ordenanzas municipales (art. 37).

Las condiciones que debe tener un territorio para que en él se cree una parroquia lucen bastante indeterminadas en la LOPPM y una de ellas, la base poblacional, debe ser la definida en la ley estatal. En todo caso, nos parece un avance que la LOPPM asigne a los Concejos Municipales la competencia para crear las parroquias, en lugar de dársela a los órganos legislativos de los Estados, mediante la Ley de División Político-Territorial, como ocurría anteriormente (art. 17 de la LORM).

Los órganos de gestión de la parroquia permanecen iguales: una junta parroquial de cinco miembros en las parroquias urbanas y de tres en las parroquias no urbanas y sus actividades se realizará “sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio” (art. 35). En la LOPPM se expresan las condiciones que deben reunir los aspirantes a estos cargos y se dispone que serán electos democráticamente por los vecinos, pero

la determinación de la forma de elección se delega en la legislación electoral, como se hacía en la LORM. Los miembros de las juntas parroquiales cobran una dieta, como se desprende de la norma que determina la suspensión de la misma en caso de incumplimiento del deber de cada miembro de presentar la rendición de cuentas de su gestión durante el primer trimestre del ejercicio respectivo.

Con relación a las demás “entidades locales territoriales” o “demarcaciones dentro del territorio del Municipio”, como antes señalamos, en la LOPPM se mencionan a la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío, pero no se determina ni el perfil jurídico administrativo que les corresponde, ni la organización que deben tener, todo lo cual queda a criterio del Municipio en la ordenanza respectiva. Lo que sí es cierto es que esas figuras no tienen la naturaleza de entes territoriales ni personalidad jurídica de derecho público. Por ello, si un Municipio aspira a dotarlas de personalidad jurídica debe acudir a actos de registro civil y utilizar moldes de derecho privado como son la fundación o la asociación civil.

### **Las mancomunidades y demás figuras asociativas**

Tanto la Constitución de 1961 como la vigente contemplan la figura de la mancomunidad, aunque en esta última se prevé, además, que los Municipios “podrán acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia” (art. 170).

En la LOPPM se expresa, de modo pleonástico, que la mancomunidad “es una figura asociativa constituida en forma voluntaria por dos o más municipios”, (art. 40) y se dispone, como innovación, que éstos no tienen que ser colindantes ni pertenecer obligatoriamente a la misma entidad federal y que “la mancomunidad podrá asumir una o varias funciones de los municipios mancomunados, pero no podrá asumir la totalidad de ellas” (art. 41). Se prevé además, la participación del Poder Nacional o Estatal en el financiamiento de mancomunidades, a los fines de la descentralización de competencias o actividades de un nivel a otro, de conformidad con la legislación rectora en cada sector (art. 41).

Para la creación de mancomunidades se requiere de un Acuerdo entre

los Municipios que aspiran a formarla, como se disponía antes, pero ahora se exige que las mismas estén contempladas en el Plan de Desarrollo de los Municipios comprometidos o sean consideradas favorablemente en los Consejos Locales de Planificación Pública de esos Municipios, con informes económicos que sustenten su creación (art. 42).

En los Acuerdos de creación de las mancomunidades, que constituyen el Estatuto de éstas, se determinan los elementos necesarios para su organización, funcionamiento, financiamiento y disolución, pero ahora se incluye, por una parte, el establecimiento de mecanismos de participación de la ciudadanía, con mención a la rendición de cuentas a la población de los Municipios, y por la otra, la determinación de los mecanismos que garanticen el cumplimiento de los aportes a los cuales se obligan las entidades que la constituyen, incluida la posibilidad de autorizar derivaciones de transferencias nacionales o estatales en caso de incumplimiento (art. 43). Esto último lo que quiere decir es que puede establecerse en el Acuerdo que cuando algún Municipio no cumpla su obligación de hacer el aporte convenido a una mancomunidad, el Ejecutivo Nacional o la Gobernación del Estado pueden transferir directamente a la mancomunidad recursos provenientes del Situado o de otros subsidios que correspondan al Municipio.

En la LOPPM se reitera la disposición que venía de la LORM sobre la adquisición de personalidad jurídica de derecho público por la mancomunidad y la prohibición de comprometer a los Municipios que la integran, más allá de los límites establecidos en el Estatuto respectivo (art. 44).

Entre las otras modalidades asociativas intergubernamentales que se mencionan en la Constitución, se prevé en la LOPPM la creación, mediante acuerdo entre Municipios, de empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otras figuras asociativas intergubernamentales (art. 45), acuerdos éstos que pueden celebrarse con otros entes públicos territoriales (la República, Estados o el Distrito Capital), a los fines de interés público relativo a materias de su competencia (art. 46).

## **Lapso para ejecutar reformas**

En el artículo 286 de la LOPPM se dispone que “Los Consejos Legislativos procederán en el lapso de un año, a sancionar las disposiciones legales para la adecuación de las previsiones sobre el régimen municipal y la división político territorial en su jurisdicción a las normas dispuestas en esta Ley; así mismo, los municipios deberán adecuar progresivamente su ordenamiento normativo propio, en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, dándole prioridad a la ordenanza donde se desarrollen los mecanismos de participación ciudadana.”

## **El régimen de la hacienda pública municipal**

A tenor de lo dispuesto en el artículo 127 de la LOPPM, “La Hacienda Pública Municipal está constituida por los bienes, ingresos y obligaciones que forman su activo y pasivo, así como los demás bienes y rentas cuya administración corresponda al ente municipal”. Debemos observar que la regulación que examinaremos sucintamente se formula siguiendo casi literalmente los lineamientos contenidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en cuanto a los principios generales y al sistema presupuestario y contable.<sup>4</sup>

## **Los principios generales**

La administración financiera de la Hacienda Pública Municipal (debería decirse “la administración de la Hacienda Pública Municipal” o “la administración financiera municipal”), cuya responsabilidad incumbe al Alcalde (art. 130), comprende los sistemas de bienes, planificación, presupuesto, tesorería, contabilidad y tributario regulados en esta ley (art. 128). Estas normas, y las correspondientes de la Constitución, han sido dictadas para los Municipios, pero rigen también, en cuanto sean aplicables, para otros entes u organismos del sector público municipal, como son: los distritos metropolitanos, los institutos autónomos municipales, los servicios autónomos sin personalidad jurídica, las sociedades civiles y mercantiles con participación determinante del Municipio

y otras personas jurídicas de derecho público no contempladas anteriormente (art. 131). Por otra parte, se reiteran en la LOPPM disposiciones que estaban en otras leyes, como las que establecen la responsabilidad patrimonial del Municipios por daños causados a terceros y la responsabilidad de los trabajadores municipales por daños causados al patrimonio municipal por actuaciones dolosas o culposas (artículos 132 y 133).

## **El régimen de los bienes y de las obligaciones municipales**

En este Capítulo II del Título V de la LOPPM, curiosamente, se incluyen amplias regulaciones sobre los ingresos municipales, que no son ni bienes ni obligaciones, y, en cambio, se excluyen las normas sobre los ejidos, que se tratan en un capítulo aparte.

### **El régimen de los bienes**

En este aspecto se repiten disposiciones de la LORM y se incorporan como novedades las siguientes:

En primer lugar, se consideran como bienes del dominio público los que adquiera el Municipio mediante expropiación (art. 135,3). Esta innovación es poco feliz, porque la destinación al dominio público de un bien nada tiene que ver con la forma de adquisición. Por lo tanto, un bien adquirido mediante expropiación puede perfectamente pertenecer al dominio privado del Municipio.

En segundo lugar, se levanta la prohibición de dar bienes inmuebles en enfiteusis, cuando se hace con relación a entes públicos o privados para la ejecución de programas o proyectos de interés público en materia de desarrollo económico o social (art. 139). En estos casos, los bienes podrán también ser donados o dados en usufructo o comodato y se prevé una cláusula de reversión a favor del Municipio, cuando los inmuebles dejen de cumplir el fin específico para el cual se hizo la adjudicación. El alcalde en su Memoria y Cuenta Anual incluirá información sobre estas operaciones.

Con respecto a los ejidos podemos destacar algunas normas innovadoras:

Desde la vigencia de la Constitución de 1999 se modifica el concepto tradicional de ejidos. Anteriormente se consideraban ejidos únicamente los terrenos del dominio público municipal situados en las afueras de las poblaciones (la palabra ejido viene del latín *ex situs*, situado en las afueras), destinados a permitir el ensanche de las poblaciones, para lo cual se debían desincorporar del dominio público. Pero en el artículo 181 de la ley fundamental se incluye en la definición de ejidos “los terrenos situados dentro del área urbana de las poblaciones del Municipio que no tengan dueño, sin menoscabo de los legítimos derechos de terceros válidamente constituidos”. Asimismo se dispone en este artículo que “se constituyen en ejidos las tierras baldías ubicadas en el área urbana”. Y a continuación se agrega que “quedarán exceptuadas las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas”. La excepción se refiere a que no se constituyen en ejidos los baldíos ubicados en el área urbana que corresponden a pueblos y comunidades indígenas, lo que parece sugerir, curiosamente, que tales tierras carecen de dueño. En la ley que examinamos se repiten los conceptos constitucionales, con el mismo error conceptual antes indicado (art. 149). Por otra parte, en la LOPPM se suprime el procedimiento previsto en la LORM (art. 125) para dar en venta terrenos de origen ejidal previamente desafectados, que incluía la adjudicación mediante la figura del arrendamiento con opción de compra, mientras no se realice la construcción, y se le sustituye por una disposición sobre resolución de contrato, “en caso de que la construcción o el uso convenido para el terreno desafectado de su condición de ejido o terreno privado del Municipio, no se realice dentro del plazo previsto en el respectivo contrato traslativo de la tenencia o propiedad” (art. 149).

## Los ingresos municipales

Entre los ingresos ordinarios se apunta como novedosa la forma de distribución del situado entre los Municipios de cada Estado, que ahora es así: 30% por partes iguales, 50% en proporción a la población y 20% en proporción a la extensión territorial de cada Municipio. Bajo la LORM la distribución era de 50% por partes iguales entre los Municipios del Estado y 50% en proporción a la población de cada uno de ellos (art.

128). Con la nueva fórmula de distribución se favorece a los Municipios de mayor extensión territorial, lo cual no es injusto ya que estos tienen mayores necesidades de equipamiento. No obstante, son de prever reclamos por parte de los Municipios de menor extensión territorial que, en forma brusca y sin ninguna gradualidad, vean disminuidos los ingresos que tienen previstos para el presupuesto del año próximo<sup>5</sup>.

Entre los ingresos extraordinarios del Municipio se mencionan, por una parte, “los bienes que se donaren o legaren a su favor”, lo cual es incorrecto, porque los bienes no son ingresos, aunque pueden producirlos y, por la otra, “las contribuciones especiales”. Este último rubro amerita algunos comentarios: lo que se clasifica entre ordinarios y extraordinarios no son los ingresos sino los ramos de ingresos. Entre nosotros se consideran ordinarios los ingresos tributarios, excepto cuando provengan de leyes cuya vigencia no exceda de tres (3) años (art. 7, numeral 6, de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público). Las contribuciones especiales, como tributos que son, producen ingresos ordinarios por ser recurrentes (art. 7, numeral 5 de la LOAFSP). Por lo tanto, es contradictorio con las normas nacionales incluir las contribuciones especiales entre los ingresos extraordinarios, y es incongruente que una contribución especial, la de plusvalía por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento de las propiedades, se considere en la LOPPM como ingreso ordinario (art. 140,1), cuando las demás contribuciones especiales son tenidas como generadoras de ingresos extraordinarios.

Por otra parte, se establece como novedad el principio de que las obligaciones a favor del Municipio, tributarias o no, que no hayan sido honradas a su vencimiento, dan lugar al pago de intereses moratorios, calculados a la tasa mensual que fije la ordenanza, conforme a la legislación nacional aplicable (art. 146). Esta legislación seguramente se refiere al Código Orgánico Tributario, donde se prevén los intereses aludidos, pero referidos únicamente a las deudas tributarias.

Por último, se reitera la prohibición de que los Municipios celebren operaciones de crédito público externo o en moneda extranjera, que ya existe en la Ley Orgánica de Crédito Público, y se agrega que no podrán garantizar obligaciones de terceros (art. 145).

## **La actuación del Municipio en juicio**

Este aspecto, que se refiere a los privilegios y prerrogativas del Municipio en juicio y al procedimiento de ejecución de sentencias contra el Municipio, no está correctamente ubicado en el título sobre la Hacienda Municipal, como tampoco lo estaba en la LORM, por referirse a un tema procesal, que desborda el ámbito hacendario. Pero en términos generales, la regulación no tiene cambios significativos con relación a lo que se disponía en la ley derogada, en la que se incluyeron aspectos inéditos en nuestro derecho como la regulación sobre ejecución de sentencias contra el Municipio y sobre la condenatoria en costas de éstos.

## **La potestad tributaria del Municipio**

Aunque algunos autores (Giuliani Fonrouge, por ejemplo), consideran que los conceptos de poder y potestad tributaria son sinónimos, por nuestra parte preferimos hacer la distinción entre ambas, porque ello permite hacer distinciones en cuanto a la naturaleza y a la jerarquía de las normas que los consagran. Así, el poder tributario se refiere a la creación de tributos, es decir, al poder de legislar en materia tributaria, mientras que las potestades se atribuyen a la Administración para la recaudación tributaria, vale decir, aluden a las facultades y deberes que permiten la ejecución de la ley tributaria. En la ley que examinamos no se sigue el criterio que utilizamos.

En las Disposiciones Generales (Sección Primera del Capítulo V del Título V) se ratifican principios constitucionales como el de la legalidad tributaria, el lapso para la vigencia de las ordenanzas tributarias, el principio de no confiscación, el sometimiento a las normas nacionales sobre armonización y coordinación tributarias. También se aplican en el ámbito municipal disposiciones del Código Orgánico Tributario como la facultad de celebrar contratos de estabilidad tributaria con contribuyentes o categorías de contribuyentes, el régimen de prescripción de obligaciones tributarias, el régimen de las exenciones, exoneraciones y rebajas, los principios de la fiscalización, entre otros.

Por otra parte, en este Capítulo se incluyen normas nuevas como el rechazo a la múltiple imposición interjurisdiccional, la coordinación y ar-

monización tributaria mediante convenios con otros municipios y con las entidades político territoriales, definiciones sobre las circunstancias que dan lugar a las tasas, la irrenunciabilidad al cobro de tributos, los principios de las relaciones fiscales intergubernamentales, la posibilidad de elaborar y realizar planes conjuntos con las administraciones tributarias de otros municipios o de otras personas públicas territoriales. En lo que concierne a los ingresos tributarios de los Municipios, debemos señalar que es uno de los aspectos con mayores innovaciones, dado que anteriormente no existía una regulación general sobre la tributación municipal. En la Constitución, en la LORM y en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio se mencionaban los tributos municipales, pero no se desarrollaban los principios de cada uno de ellos, lo que correspondía hacer a las ordenanzas municipales. Como esta materia requiere de un estudio particular que desbordaría la intención de las presentes consideraciones, nos limitaremos a formular algunas apreciaciones de carácter general.

- a) Los ramos tributarios que se regula en la LOPPM son los mismos que se mencionan en la Constitución, no hay asignaciones de ramos nuevos a pesar de que la ley puede ampliar el poder tributario de los Municipios.
- b) Los ramos tributarios que se citan en la Constitución vigente como de la competencia municipal son los mismos que se asignaban en la Constitución de 1961 y que se habían ampliado en la LORM y en otras leyes: inicialmente, las tasas por el uso de sus bienes y servicios, el impuesto sobre inmuebles urbanos, el impuesto sobre vehículos, el impuesto sobre espectáculos públicos y el impuesto sobre actividades económicas, que es equivalente a la antigua patente de industria y comercio y que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia había calificado, con toda propiedad, como impuesto sobre actividades lucrativas (caso Oriente, Entidad de Ahorro y Préstamo), todos los cuales vienen de la Constitución de 1961.

Además, se agregan los tributos que se habían asignado a los Municipios en la LORM (art. 113): las contribuciones especiales por mejoras, el impuesto sobre juegos y apuestas lícitas y el impuesto sobre propaganda y publicidad comercial, y también la contribución especial sobre la plus-

valía de propiedades derivadas de cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento de inmuebles, que se había creado en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (art. 68).

La recaudación proveniente del impuesto sobre transacciones inmobiliarias, que según el artículo 156,14 de la Constitución se asigna a los Municipios, queda diferida a lo que decida el Poder Nacional, y nada se dice en este Capítulo sobre el impuesto territorial rural o sobre predios rústicos, que según la Constitución (artículos 156,14 y 179,3) se crearía, al igual que el anteriormente mencionado, por disposición del Poder Nacional, pero cuya recaudación y control correspondería a los Municipios, pese a que este ramo se menciona en la LOPPM entre los ingresos ordinarios del Municipio (art. 140,3).

c) La regulación de los tributos en particular recoge muchas disposiciones que estaban contenidas en ordenanzas municipales y los principales avances de la jurisprudencia del Máximo Tribunal en esta materia. Pero además, la LOPPM consagra disposiciones que aclaran muchos de los aspectos controvertidos con respecto a la tributación municipal, particularmente los siguientes:

- Se determina con claridad la base imponible del impuesto sobre inmuebles urbanos y se ratifica el criterio de la antigua Corte Suprema de Justicia de que se considera suelo urbano los terrenos que dispongan de los servicios básicos y se especifica que éstos son “vías de comunicación, suministro de agua, servicio de disposición de aguas servidas, suministro de energía eléctrica y alumbrado público” (Art. 178,1).
- Se regulan los elementos de la contribución especial por plusvalía, aunque algunas disposiciones son discutibles, e incluso injustas, como la presunción que se establece de que “todo cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento producirá en los bienes afectados un aumento de valor de al menos el veinticinco por ciento (25%)”, con lo cual se invierte la carga de la prueba y se lesiona la garantía del derecho de propiedad y el principio de la justicia tributaria, consagrados en los artículos 115 y 316 de la Constitución, respectivamente.
- En sentido contrario, como innovación particularmente positiva a pesar de la redacción, cabe reseñar que las ordenanzas de creación

de contribuciones especiales contendrán un procedimiento público que garantice la adecuada participación de los potenciales contribuyentes en la obligación tributaria, el cual incluirá la previa consulta no vinculante con los potenciales contribuyentes para permitirles formular observaciones generales acerca de la realización de la obra o el establecimiento o ampliación de un servicio que deba costearse mediante contribuciones especiales (art. 192).

- En el impuesto sobre vehículos se definen los conceptos de sujetos pasivos y de residencia y domicilio, y se establece la obligación de presentar, ante el correspondiente juez, notario u oficina de registro, la solvencia de este impuesto para efectuar transacciones sobre vehículos de tracción mecánica, lo cual antes no existía (art. 198).
- Se especifica el objeto del impuesto sobre propaganda y publicidad comercial, se define como contribuyente al anunciante y se permite que sean designados como responsables del tributo a las empresas publicitarias.
- El impuesto sobre actividades económicas, el más productivo de los ramos tributarios municipales, es el que tiene la regulación más amplia y las principales innovaciones: se establece la obligación de los municipios de “ponderar la incidencia del tributo nacional en la actividad económica de que se trate” (art. 208); se definen las condiciones para que una actividad pueda ser considerada sin fines de lucro; se precisa el ámbito territorial del impuesto, incluyendo el espacio ocupado por aguas, novedad ésta que se deriva del criterio asentado por la Sala Constitucional en el caso Lago de Maracaibo, del 4 de marzo de 2004; se determina el concepto de ingresos brutos, de los que se deduce lo pagado a personas públicas de otro nivel territorial por concepto de regalías o impuestos específicos y se admiten otras deducciones; se establece que la alícuota impositiva aplicable de manera general a todos los Municipios será la fijada en la Ley de Presupuesto Anual, a proposición del Ejecutivo Nacional; se establece con detalle regulaciones sobre el concepto de establecimientos permanentes y reglas consensuadas entre los Municipios o con los contribuyentes para la distribución de la base imponible; se regulan casos particulares de impuestos sobre actividades económicas, como los de prestación del servicio de energía eléctrica, de transporte entre

varios municipios, de telefonía fija y móvil, de televisión por cable, de Internet y otros; la aplicación del criterio de la realidad económica en la interpretación de las normas tributarias y la tributación sobre actividades de agricultura, cría, pesca y actividad forestal, siempre que no se trate de actividad primaria.

- Conforme al artículo 288 de la LOPPM “Las normas en materia tributaria contenidas en esta Ley, entrarán en vigencia el 1º de enero de 2006. A partir de esa fecha, las normas de esta Ley serán de aplicación preferente sobre las normas de las ordenanzas que regulen en forma distinta la materia tributaria”.

## **El sistema presupuestario y contable**

En estos aspectos, se reiteran con relación al ámbito municipal las reglas establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) y sus reglamentos. Se establece la obligación de los Municipios de destinar como mínimo, el 50% de sus ingresos a gastos de inversión o de formación de capital (art. 233), se consignan regulaciones sobre la planificación y las actividades del Consejo Local de Planificación Pública y se contempla la figura del presupuesto participativo (234).

Sobre este último aspecto, que se entronca con lo que examinaremos seguidamente sobre la participación de los ciudadanos, debemos señalar que, en lo relativo a la confección del presupuesto municipal, existe una doble regulación, en la siguiente forma:

Por una parte, en la LOPPM se disciplina el proceso presupuestario municipal en armonía con los lineamientos de la LOAFSP. En este aspecto debemos destacar las siguientes normas que no tienen equivalente en el ámbito nacional: según el artículo 234 “En el mes de julio de cada año el alcalde o alcaldesa entregará al Consejo Local de Planificación Pública la cifra o monto de inversión de cada sector, incluyendo los detalles a que haya lugar. Entre los meses de agosto y octubre se activará el presupuesto participativo de conformidad con lo establecido en la presente ley”.

En realidad, no es que exista un presupuesto participativo distinto del presupuesto del Municipio, sino que aquél se define como “el resultado

de la utilización de los procesos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal. Todo ello con el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo del Municipio, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones en el Consejo Local de Planificación Pública". Por ello, el presupuesto participativo es el presupuesto municipal, en cuya formulación participan representantes de las comunidades.

Por otra parte, en la Ley de los Consejos de Planificación Pública se pauta que el Alcalde presentará al Consejo Local y a las comunidades organizadas la cifra o monto global de inversión de cada sector (art. 13). Sobre este aspecto, observamos que el Alcalde no tiene competencia para efectuar esa distribución de recursos entre los sectores ni existe un procedimiento para que lo haga el Concejo Municipal. Seguidamente, en la ley que examinamos se dispone que las comunidades respectivas, reunidas en Asamblea, aprobarán los proyectos a ser financiados con cargo a los porcentajes de las asignaciones que correspondan a éstas, por concepto de leyes que otorguen y transfieran recursos para las comunidades organizadas, y las Alcaldías están en la obligación de darles curso (art. 14). A continuación se dispone que "Una vez elaborado el Presupuesto de Inversión Municipal a que se refiere esta Ley, será enviado por el Alcalde o Alcaldesa, a la Dirección de Presupuesto y a la Cámara Municipal, para ser sometido a su consideración y aprobación, en un lapso no mayor de sesenta (60) días" (art. 23).

Ahora bien, en la LOPPM no se expresan las facultades del Concejo Municipal en la discusión del presupuesto, pero debe existir un principio equivalente al expresado en la Constitución conforme al cual "La Asamblea Nacional podrá alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto" (art. 313). Este principio, que es aplicable a los Municipios por mandato del último aparte del artículo 311 de la Ley Fundamental, significa que los concejales tienen amplias facultades para modificar las partidas presupuestarias y que, como criterio general, las opiniones o resoluciones de los órganos o comunidades que

participan en la formulación del presupuesto del Municipio no tienen carácter vinculante para el Concejo Municipal. Esto es importante destacarlo, porque de las normas que antes citamos parece desprenderse que la aprobación de proyectos o el presupuesto participativo limitan las potestades de los concejales en el ámbito financiero, lo cual puede ser cierto desde un punto de vista político, pero nunca desde el ángulo jurídico.

## **La participación protagónica en la gestión local**

Además de las disposiciones en materia tributaria que recogen criterios jurisprudenciales e incorporan diversas soluciones que aclaran las reglas sobre la recaudación fiscal, la innovación más importante que trae la LOPPM es el conjunto de normas sobre participación de las comunidades en la gestión local, aún cuando la mayor parte de ellas quedan sujetas para su vigencia a la sanción de leyes o de ordenanzas municipales.

## **Declaraciones generales y mecanismos de participación**

Con la LOPPM ley se pretende desarrollar, en el ámbito correspondiente, las reiteradas declaraciones constitucionales sobre la democracia participativa y, en particular, el contenido del artículo 62 de la Ley Fundamental, conforme al cual:

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.

Los medios “de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de la soberanía” en lo político y en lo social y económico aparecen men-

cionados en el artículo 70 de la Constitución, y en el ámbito específicamente municipal se prevén en el artículo 184, *eiusdem*, un conjunto de ámbitos para la participación de las comunidades y grupos vecinales organizados.

A los efectos indicados, en la LOPPM se inserta un conjunto de declaraciones sobre el Municipio, sobre las diferentes demarcaciones que lo integran, así como las jurisdicciones correspondientes a los Distritos Metropolitanos y a las Mancomunidades, como ámbitos de participación; sobre el derecho de los ciudadanos y comunidades a participar en los asuntos locales y sobre el deber de las autoridades municipales de estimular y fomentar los mecanismos para hacer efectivo ese derecho constitucional

Por otra parte, se incita a los ciudadanos a organizarse en contralorías sociales con el objeto de controlar el gobierno local (art. 259) y se establece el deber de los Municipios y demás entidades locales de “favorecer la constitución y desarrollo de las diversas formas de organización de la sociedad, destinadas a la defensa de los intereses colectivos” (art. 260). Aún cuando en la LOPPM se deroga la LORM y su Reglamento Parcial N° 1 sobre la Participación de la Comunidad, normas en la que se preveía la existencia y las formas de organización de las asociaciones de vecinos, es evidente que ello no se traduce en la supresión de estas asociaciones, dado que la nueva ley expresamente se pronuncia sobre el fomento a las diversas formas de organización de la sociedad para la defensa de sus intereses y no otra cosa es lo que corresponde a las asociaciones de vecinos.

Pero además, se incluyen normas sobre las diferentes actuaciones a través de las cuales se ejerce el derecho a la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión municipal, entre las cuales se menciona:

- 1 El derecho de los ciudadanos a obtener información.
- 2 El derecho a presentar propuestas comunitarias
- 3 La participación en la toma de decisiones
- 4 La definición de los medios de participación
- 5 Los programas de formación ciudadana
- 6 La participación en los planes y proyectos
- 7 La organización en contralorías sociales

- 8 La constitución de diversas formas de organización de la sociedad, destinadas a la defensa de los intereses colectivos
- 9 La consulta sobre actos de efectos generales que afecten el desarrollo urbano y la conservación ambiental del Municipio, so pena de nulidad.
- 10 La cooperación vecinal en el asesoramiento al Municipio.
- 11 El presupuesto participativo.
- 12 El control social
- 13 La rendición de cuentas de las autoridades municipales.
- 14 Los referendos.
- 15 La iniciativa legislativa de los ciudadanos.
- 16 La participación en las actividades de las juntas parroquiales.
- 17 La participación de los pueblos indígenas en los Municipios correspondientes, de acuerdo a valores, identidad étnica y sus tradiciones.

### **La descentralización de los servicios a las comunidades y grupos organizados**

En la Constitución se prevén diversos mecanismos de descentralización y transferencias de competencias y de servicios: en primer lugar, del Poder Nacional a los Estados y a los Municipios, cuando así lo decida la Asamblea Nacional por mayoría de sus integrantes (art. 157); en segundo lugar, de los Estados a los Municipios “los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público”, de acuerdo a lo que se disponga en el ordenamiento jurídico estatal (art. 165); en tercer lugar, de los Estados y los Municipios a las comunidades y grupos vecinales. Nos refriremos particularmente a este último mecanismo.

En la LOPPM (Capítulo III del Título VI) se regula la descentralización de los servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados, lo cual se fundamenta en el artículo 184 de la Constitución, conforme al cual, “La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos

vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos...”, a cuyo efecto se menciona particularmente “La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos”.

En la LOPPM se expresan los aspectos que deben demostrar las comunidades y grupos vecinales que soliciten la descentralización o transferencia de servicios públicos municipales y que revelen su capacidad para prestarlos (art. 281). Las transferencias se harán mediante convenios (art. 282), los que según la Constitución “estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y responsabilidad” (art. 184,1). Asimismo se prevé en la LOPPM la intervención del servicio o la reasunción de la prestación por el Municipio, con el voto favorable de la mayoría de los concejales, “cuando se deje de prestar el servicio o se preste deficientemente” (art. 283).

Cuando la transferencia a las comunidades y grupos vecinales provenga de los Estados se requiera, para que el mecanismo entre en vigencia, de una ley del respectivo Consejo Legislativo, en la que se establezca el procedimiento de transferencia y la forma de supervisión de los servicios (art. 284).

Debemos destacar que en diversos artículos se sujeta la vigencia de las disposiciones sobre participación a la promulgación de la ley nacional o de las ordenanzas municipales sobre la materia que corresponda. En tal sentido pueden revisarse los artículos 257, 262, 263, 266, 267 y 284 de la LOPPM.

### **Apreciación general sobre los mecanismos de participación consagrados en la LOPPM**

El Título VI de la LOPPM, referido a la participación protagónica en la gestión local, desarrolla los reiterados principios constitucionales sobre la participación ciudadana y consagra mecanismos sin precedentes en nuestro ordenamiento jurídico. Estamos en presencia de un experimento cuyos resultados no podemos apreciar porque ni siquiera los meca-

nismos previstos han comenzado a aplicarse. No obstante, nos atrevemos a anticipar algunos criterios sobre esta reforma, particularmente desde el punto de vista de la teoría de la organización. En primer lugar, bajo la vigencia de la Constitución de 1961 se había producido una evolución del sistema político caracterizada por una escasa participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, como no fuera a través de la incipiente figura de las asociaciones de vecinos. Por lo tanto, la consagración de mecanismos de participación que se hace en la Constitución de 1999 viene a llenar una necesidad sentida.

En segundo lugar, en el ordenamiento jurídico venezolano actual se nota una marcada reticencia hacia la figura de la representación política: parece partirse del supuesto de que los funcionarios electos, distintos del Presidente de la República, son incapaces de cumplir los cometidos que se les asignan y que es necesario que las comunidades tomen en sus manos la gestión de los asuntos públicos. Ya no se trata solamente de que las comunidades sean consultadas por las autoridades sobre los asuntos que les interesan, sino de que los servicios mismos se transfieran para ser prestados directamente por las organizaciones vecinales. Ello desde el punto de vista teórico, porque en la práctica lo que se observa es una creciente concentración del poder en las autoridades, particularmente en la cúspide del Estado.

En tercer lugar, notamos una ausencia de elaboración, tanto jurídica como técnica, sobre los medios de participación, sobre todo en cuanto al régimen de las transferencias. En efecto, supongamos que en el futuro se producen abundantes transferencias de servicios del Poder Nacional a los Estados y a los Municipios y de estos dos niveles a las comunidades, el efecto podría ser el de trastocar el orden de las competencias constitucionalmente asignadas sin límite alguno. En efecto, competencias que originalmente son nacionales o estatales podrían terminar siendo gestionadas por las organizaciones vecinales, con lo cual se habría reelaborado el texto constitucional. Pero lo realmente preocupante es tanto el régimen jurídico de los servicios transferidos, como el sistema de responsabilidades a ser aplicado.

En el primer aspecto, es necesario interrogarse sobre la naturaleza jurídica de los convenios de transferencia y el título jurídico con base en el cual las comunidades prestarían los servicios transferidos. Es impor-

tante determinar si las organizaciones vecinales actuarían como concesionarias de servicios públicos, en cuyo caso no habría innovación en el régimen jurídico, aunque sí en cuanto a los titulares de la concesión: ya no serían empresas mercantiles sino empresas comunitarias. Pero si las empresas comunitarias no actúan como concesionarias sino a título propio, entonces estaríamos en presencia de una privatización, aunque los beneficiarios fueran diferentes a los que existieron antes. Esto conduce a anticipar que si los mecanismos previstos se cumplieran efectivamente, se produciría una especie de dilución de la Administración Pública en la sociedad y debería discutirse si los prestadores de servicios son funcionarios públicos, sometidos al régimen jurídicos de éstos, o son particulares, o si la distinción entre funcionarios y particulares carece de sentido.

En esas condiciones, el establecimiento de responsabilidades se hace difícil, por no decir imposible. Cuando se reúnen en un mismo sujeto la condición de prestador de servicios y de usuario, y cuando el funcionario público que anteriormente debía prestar el servicio ya no es responsable, sino a lo sumo "corresponsable", lo normal es que, al final, nadie responda por el mal funcionamiento del servicio. Aunque desde el punto de vista de las sanciones, el servidor-usuario resultaría penalizado por el mal servicio que se presta a sí mismo. Por otra parte, bajo ese esquema hay que dar por terminada la figura de las licitaciones: lo que se debe buscar no sería la empresa que tenga la mayor capacidad técnica y económica para prestar el servicio, sino cumplir la finalidad social de encargarlo a las personas que forman la comunidad de usuarios, aunque la eficiencia resulte lesionada. En algunos casos los resultados pueden ser desastrosos, como ocurre cuando se descarta la utilización de empresas especializadas en recoger la basura, y la falta de transparencia en la asignación de los contratos puede dar lugar a incremento de los niveles de corrupción.

Por último, existe un aspecto político que llama a la reflexión. Cuando se consagra un esquema de descentralización de tanta magnitud que llega a configurar un Estado de democracia directa, se hace necesario buscar la unidad de conducción del Estado a través de mecanismos como el de un partido oficial, cuyo jefe máximo normalmente es el Jefe del Estado, y a través del cual se llevan las instrucciones a las organiza-

ciones sociales de base. En estos casos, los mecanismos de participación pueden tener un carácter formal, ya que las organizaciones vecinales se ven mediatizados por relaciones partidistas de supra y subordinación.

## Conclusiones

Las consideraciones anteriores nos muestran que las principales innovaciones que introduce la LOPPM en el ordenamiento jurídico son:

- 1 Desde el punto de vista de la organización del Poder Público Municipal, encontramos:
  - a) Se modifican las condiciones para crear Municipios, las cuales se hacen más exigentes, a lo que se agrega el requisito de la aprobación por referéndum, el cual se exige también para la creación de Distritos Metropolitanos. La regulación de las competencias y de los recursos de estos últimos se deja en gran medida a las leyes estatales o nacionales que los creen, según el caso.
  - b) Las parroquias serán creadas por los Municipios en lugar de hacerse por los Consejos Legislativos de los Estados.
  - c) Se mencionan a la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío, entre las “demás entidades locales territoriales” o “demarcaciones dentro del territorio del Municipio”, pero el desarrollo de estas figuras se deja a la legislación estatal.
  - d) Se regula el contenido de los Acuerdos para formar las mancomunidades municipales y se incluyen las empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otras figuras asociativas descentralizadas entre las otras formas que pueden adoptar los municipios para programas intergubernamentales
  - e) En el funcionamiento interno de los Municipios se dispone que el Alcalde no presida el Concejo Municipal, pero se debilita la función de control político de la Cámara, en beneficio de la Contraloría Municipal, la cual recibe la cuenta del Alcalde.
- 2 Las funciones de planificación se regulan para permitir la participación de las comunidades a través de los Consejos Locales de Planificación Pública y se introducen normas para permitir la participación de las organizaciones vecinales en la definición de los proyectos de inversión del Municipio.

- 3 En la Hacienda Pública Municipal, además de la figura del presupuesto participativo, las principales innovaciones se refieren a la regulación sobre los tributos, con normas técnicas para disipar dudas sobre las facultades municipales, algunas de las cuales habían sido consagradas por la jurisprudencia. Se desarrollan normas constitucionales sobre armonización tributaria con el Poder Nacional y sobre la limitación de las alícuotas en el impuesto sobre actividades económicas, a ser establecidas en la Ley de Presupuesto de la República.
- 4 Las disposiciones sobre la participación se refieren a diferentes aspectos, además de los ya mencionados: por una parte, se establece la obligación de los Municipios de estimular la creación de empresas de economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas, y de promover la constitución de empresas autogestionarias y cogestionarias; por la otra, se definen numerosos medios de participación de las organizaciones vecinales en la gestión local y se regulan mecanismos de transferencia de servicios de los Municipios hacia las comunidades.

Finalmente, alertamos sobre la necesidad de estudiar a fondo las implicaciones técnicas, jurídicas y políticas de los mecanismos de transferencia de servicios a las organizaciones vecinales, para evitar que mecanismos que en líneas generales responden a una necesidad sentida puedan generar efectos perversos o lleguen incluso a transformarse en declaraciones vacías

## Notas

- 1 Sobre la evolución legislativa a que nos referimos puede consultarse: A.R. Brewer-Carías: *El Régimen Municipal en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolano, Caracas, 1984 y Carlos Moros Puentes: *El Poder Público Municipal Venezolano*, de la misma Editorial, San Cristóbal 1991.
- 2 La Editorial Jurídica Venezolana publicó en agosto de 2005 el libro colectivo *Ley Orgánica del Poder Público Municipal* y en octubre del mismo año la segunda edición de dicho libro, en la que se incluyen comentarios de Allan R. Brewer-Carías, Fortunato Gonzalez Cruz, José Ignacio Hernández, Luis

- Fraga Pittaluga, Manuel Rachadell, Adriana Vigilanza y Daniela Urosa Maggi.
- 3 Sobre este aspecto remito a mi trabajo: "Distrito Capital o Distrito Metropolitano" en *El Derecho Constitucional a Comienzos del Siglo XXI, Estudios en homenaje al Profesor Allan R. Brewer Carías*, Instituto de Derecho Público de la UCV, Ediciones Civitas, Madrid 2003, pp. 3291 y ss.
  - 4 Para mayores detalles sobre este aspecto véase mi trabajo "La Hacienda Pública Municipal", en el libro *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2005, pp. 383 a 436.
  - 5 La prensa nacional informa que el 22 de noviembre del corriente año de 2005 fue modificada la LOPPM para establecer una nueva forma de distribución del Situado así: 45% de los recursos del situado municipal se distribuirán en parte iguales, 50% en proporción a la población y 5% tomando en cuenta la extensión territorial.

## Referencias bibliográficas

- BREWER-CARÍAS, Allan. 1984. *El Régimen Municipal en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- BREWER-CARÍAS, Allan *et al.* 2005. *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- MOROS PUENTES, Carlos. 1991. *El Poder Público Municipal Venezolano*. Editorial Jurídica Venezolana, San Cristóbal.
- RACHADELL, Manuel. 2003. Distrito Capital o Distrito Metropolitano, en *El Derecho Constitucional a comienzos del siglo XXI*, Estudios en homenaje al Profesor Allan Brewer-Carías, Instituto de Derecho Público de la UCV, Ediciones CIVITAS, Madrid.
- RACHADELL, Manuel. 2005. La Hacienda Pública Municipal, en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.